

Análisis del problema público en la formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas para el municipio de Medellín- PPPMAEP¹

Katherine Acuña Ruiz²

Resumen

El presente documento propone analizar el problema público de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas- (en adelante PPPMAEP), dado que los proyectos de renovación urbana se han incrementado en los últimos años y, por ende, la población que habita los territorios donde se ejecutan las obras de infraestructura, quienes han debido trasladarse de manera involuntaria, ha crecido; siendo los moradores, un actor central de la PPPMAEP bajo estudio. Para ello se aborda lo sucedido con esta población posterior a la intervención de los proyectos Plan Parcial de Moravia y el Macroproyecto Puente de la Madre Laura a partir de un estudio descriptivo y analítico, mediante la revisión documental.

De esta manera, el presente trabajo académico establece como hipótesis, que el problema en la formulación de la política pública mencionada es de naturaleza privada, derivado de los intereses de actores públicos y privados, que se encargan de la ejecución de las obras de renovación urbana.

Palabras Claves: problema público, actores colectivos, moradores, instrumentos de planificación.

¹ Este artículo es el trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Escuela de Ciencias y Humanidades, Departamento de Humanidades. Universidad Eafit. Medellín-Colombia. 2018. Asesora: MA Paola Andrea Escobar Blanco.

² Trabajadora Social, Universidad Industrial de Santander. Especialista en Gerencia Social, Candidata a Magister en Gobierno y Políticas Públicas Universidad Eafit.

Abstract

This document proposes to analyze the public problem of the Public Policy for the Protection of Dwellers- PPPMAEP, given that urban renewal projects have increased in recent years and, consequently, the population that inhabits the territories where the works of public works are executed. infrastructure, who have had to move involuntarily, has grown; being the residents, a central actor of the PPPMAEP under study. In order to do so, what happened to this population after the intervention of the Partial Plan of Moravia projects and the Puente Laura de la Madre Macro project was analyzed based on a descriptive and analytical study, through a documentary review.

In this way, the present academic work establishes as a hypothesis, that the problem in the formulation of the aforementioned public policy is of a private nature, derived from the interests of public and private actors, who are responsible for the execution of urban renewal works .

Key Words: public problem, collective actors, residents.

Introducción:

El posicionamiento de Medellín en el ámbito internacional como ciudad innovadora, la convierte en un tipo de laboratorio para la experimentación mediante modelos de intervención públicos que permitan generar desarrollo. Lo anterior puede verse viéndose reflejado en las pretensiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), aprobado mediante Acuerdo 48 de 2014, que ha priorizado entre los artículos 573-577 del acuerdo 48 de 2014, lo cual se ha materializado en la ejecución de obras y/o proyectos urbanísticos y de infraestructura, a pesar de que generan impacto en la calidad de vida de las poblaciones asentadas, quienes se ven forzadas a reubicarse, buscando implementar un modelo de ciudad, basado en el urbanismo y la innovación.

De esta manera, el POT establece los lineamientos para el desarrollo de obras de infraestructura urbana, civil y de transporte que se requiere para los procesos de renovación urbana de la ciudad, la cual “corresponde a la regulación de las zonas en las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas modificando la configuración de los predios privados y/o del espacio público mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como una nueva definición de la normatividad urbanística de usos y aprovechamientos” (POT, 2006, p.431).

Para la puesta en marcha de los proyectos de renovación urbana, los macroproyectos y demás proyectos de infraestructura, en la Ley 9 de 1.989, se establece la protección a moradores y se retoma nuevamente en el Acuerdo 48 de 2014, en el cual determina que “por razones de las intervenciones antes mencionadas, los moradores, son quienes deben trasladarse de manera involuntaria de su lugar de residencia y/o laboral y deben ser atendidos de manera tal, que se procure una minimización de los impactos de su traslado en términos económicos, sociales y culturales” (Ibíd, p. 642).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, respecto a la consecución de las intervenciones urbanas cuyo objetivo es el desarrollo de ciudad, mediante una planeación en términos de tiempo, presupuesto y cronograma, contempladas en el POT y en los planes de desarrollo derivados desde el año 2014, se demuestra que los reasentamientos involuntarios

de población también están programados, en el sentido que al ejecutar los proyectos de infraestructura urbana, por ende se generan traslado involuntario de población.

De la ejecución de los proyectos de renovación urbana es posible observar, que de allí se deriva entonces una problemática con los impactos generados por la ejecución de las obras con los moradores de los territorios, fomentando la gentrificación, la cual se puede entender como “un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado y con pauperismo (existencia de gran número de pobres en un territorio, especialmente cuando procede de causas permanentes) es progresivamente desplazada por otra de mayor nivel adquisitivo, a la vez que se renueva” (Universidad Nacional, 2017, p.23), cuya situación ha desencadenado en “ruptura de las redes sociales y familiares, despojo de su lugar de origen o de trabajo, indemnizaciones a bajo costo por las afectaciones causadas, soluciones de vivienda sin concretar, falta de soluciones previas antes de la ejecución de las obras por parte de los ejecutores, desarraigo, afectaciones psicológicas o emocionales”. (Observatorio de reasentamientos y movimientos de población, 2016, pp.21-25).

Es por ello, que el presente ejercicio investigativo busca dar respuesta a la siguiente pregunta ¿Cómo se formuló el Problema Público en la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas para el municipio de Medellín- PPPMAEP?, política que fue debatida en plenaria de Concejo Municipal el 21 de marzo de 2017, cuyo proceso de diseño y formulación se realizó mediante contrato interadministrativo N°4600065148 de 2016, suscrito entre el municipio de Medellín y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, quien a su vez, desde el año 2012 y en concordancia con lo planteado en el POT, suscribió un convenio interadministrativo con la Personería de Medellín para la creación del Observatorio de Reasentamientos y Movimientos Sociales³, quienes son el único instrumento, que ha estado a cargo del análisis de las dinámicas de población relacionadas con desplazamientos involuntarios a causa de la ejecución de los proyectos urbanísticos. De tal manera, el trabajo que a continuación se presenta, pretende resolver la pregunta de investigación antes expuesta a partir del análisis de los casos de estudio (incluidos además

³ El Observatorio de Reasentamientos y Movimientos sociales, surge en el año 2012, en el contexto de transformación urbana de la ciudad Medellín, como un instrumento de observación, monitoreo, interpretación y análisis de las dinámicas de población relacionadas con desplazamientos, desalojos, reubicaciones o reasentamientos de población generadas por obras de desarrollo, macroproyectos y planes de renovación. (Observatorio de reasentamientos y movimientos de población, 2016, p.4).

por dicho Observatorio): es con base en dos de los estudios de caso expuestos en dicho observatorio, Plan Parcial⁴ de Moravia y el Macroproyecto⁵ Puente de la Madre Laura.

En este sentido, “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos: gobernar por políticas y gobernar con sentido público” (Aguilar, 2013, p.30), por lo que la definición del problema público se vuelve relevante, dado que los proyectos de renovación urbana van en aumento de acuerdo con lo establecido en Plan de Ordenamiento Territorial, muestra de ello son los tres macroproyectos y los treinta seis planes parciales contemplados (POT, 2006, pp. 327, 328, 329, 561 y 562) y, por ende, la existencia de los moradores.

Por lo tanto, se plantea como hipótesis de este trabajo, que el problema público en la PPMAEP, es un problema de naturaleza privada, derivado de los intereses de actores públicos y privados, que se encargan de la ejecución de las obras de renovación urbana, toda vez que “son las autoridades las que identifican las situaciones que serán catalogadas como problemas públicos. Así la autoridad señala lo que los ciudadanos recibirán y que terminarán por aceptar” (Olavarria, 2007, p.13), dado que el Estado como ente regulador del territorio, debe contemplar las necesidades de los ciudadanos, pero a su vez, responder a unos intereses del sector privado, relacionados con los usos de suelo y el ordenamiento territorial para la ejecución de los proyectos urbanísticos, que en definitiva benefician a ambos sectores, teniendo en cuenta la proyección de lo público en términos de desarrollo urbano y crecimiento poblacional.

Finalmente, la estructura del presente documento se organiza de la siguiente manera: primero, una aproximación teórica sobre la definición del problema público en una política pública; en segundo lugar, el análisis de los casos de estudio: el Plan Parcial de Moravia y el

⁴ El Plan Parcial –PP– es “el instrumento de planificación complementaria de tercer nivel a través del cual los polígonos ubicados en suelos de expansión urbana independiente del tratamiento y; suelos urbanos con tratamientos de desarrollo o renovación urbana, desarrollan las disposiciones de los Planes y los Macroproyectos, posibilitando la transición entre estos y los proyectos urbanísticos” (POT, 2006, p.575).

⁵ El macroproyecto es el “instrumento de planificación complementaria de segundo nivel, a través del cual la Administración Municipal desarrolla las Áreas de Intervención Estratégica -AIE-, estableciendo el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura orientando así el crecimiento de la ciudad” (Ibíd, p. 560).

macroproyecto Puente de la Madre Laura y, por último, se presentan las conclusiones de los resultados obtenidos del trabajo realizado.

I. Aproximación Teórica

Para abordar el problema de investigación, es necesario realizar una aproximación teórica referente al problema público como unidad de análisis del presente estudio, en primer lugar, se describirá la definición de un problema en la agenda pública a partir de las diferentes visiones que se tienen sobre el tema, con la finalidad de sustentar el por qué se considera a esta fase como un elemento fundamental para el desarrollo del trabajo de caso.

En un segundo momento, se analiza desde el punto de vista teórico, los actores que participan en la formulación de la política pública, teniendo en cuenta como hilo conductor a los moradores, siendo estos la categoría analítica del presente estudio, quienes deberán reubicarse de manera involuntaria de acuerdo con la política adoptada en el POT, entre los artículos 573 al 577, como estrategia de intervención en los territorios donde se proyecta llevar a cabo los proyectos de infraestructura. Así mismo, comienza el reconocimiento de los moradores como beneficiarios de la política pública.

POT- Protección a moradores y actividades productivas y económicas	
Objetivo	Para el cumplimiento y desarrollo del modelo de ocupación establecido en el presente Plan, los macroproyectos, los programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral y demás proyectos de infraestructura, se establece la política de Protección a Moradores y actividades productivas y económicas.
Principios	Equidad, inclusión, Restablecimiento de condiciones iniciales, Derecho de Permanencia.
Beneficiarios	Son todos los moradores y habitantes de un territorio que por razones de las intervenciones dadas en los macroproyectos, los programas de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral y demás proyectos de infraestructura de gran impacto, deban trasladar de manera involuntaria su lugar de residencia y/o laboral. Los beneficiarios deberán estar incluidos en el censo, diagnóstico socioeconómico o cualquier otro mecanismo definido dentro del instrumento de planificación, que para cada caso se efectúe.

Acciones	Prevención de la gentrificación; Análisis de impacto en las unidades económicas; Análisis de impacto económico sobre la propiedad privada; Acompañamiento y gestión social; Análisis de la oferta institucional.
Alcance	Urbano o rural y se deberá implementar en los macroproyectos, los programas de renovación y mejoramiento integral y demás proyectos de ciudad de gran impacto, de forma individual o colectiva.
Obligación especial por cargas sociales	La Administración Municipal podrá participar de las cargas sociales derivadas de la renovación, el mejoramiento integral y demás obras públicas, para la gestión de la política de protección a moradores. Constituyen una obligación especial que busca redistribuir equitativamente los beneficios que cada uno de los proyectos inmobiliarios obtendrá del proceso de desarrollo urbanístico.

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial, 2016, pp. 641-645. Elaboración propia

En este sentido, un problema adopta la naturaleza de público cuando intervienen tres variables: una demanda social, un debate público y un conflicto entre actores sociales y autoridades públicas. (Subirats (1992), citado por Eslava (2011). Con respecto a este panorama, la formulación del problema público en la PPPMAEP, surge a partir de los procesos de planificación del territorio proyectados a largo plazo, muestra de ello es el Plan Bio 2030, el cual se enuncia en el siguiente capítulo. Sin embargo, para abordar lo planteado por el autor, vale la pena mencionar que dentro del debate público, estos procesos pretenden “ampliar la vivencia de la ciudad como espacio público de encuentro e intercambio constructivo entre las personas, mediante el incremento de espacios de encuentro entre los ciudadanos, protección del patrimonio histórico y mejoramiento del espacio público” (Bio 2030 Plan Director Medellín, 2011, p.80). Posteriormente, se formula la actualización del POT, mediante el acuerdo 48 de 2014, donde se consignan los macroproyectos y planes parciales a ejecutarse en las próximas Administraciones Locales, todo ello conlleva al posicionamiento del problema en la agenda pública, a su vez estos proyectos buscan beneficiar a los ciudadanos y propender el desarrollo del territorio.

Por otro lado, se deriva un conflicto entre actores sociales y autoridades públicas, en tanto se promueve el traslado involuntario de población por la consecución de las obras, es por ello que, en el POT, se formula la PPPMAEP, para proteger a los moradores y habitantes de los territorios por la ejecución de los proyectos, dejando estipulado que la Administración

Municipal posee una obligación especial en términos de las cargas sociales derivadas de dichos procesos. A su vez, en el ejercicio de formulación y diseño metodológico de la PPPMAEP, en la elaboración del diagnóstico se “generaron espacios participativos en los cuales se manifestaron sensaciones problemáticas por parte de personas impactadas por las intervenciones y se establecieron escenarios en los cuales diversos líderes, organizaciones e instituciones continuaron definiendo la situación problemática” (Universidad Nacional, 2017, p.14).

En concordancia, Roth (2017) distingue dos elementos para la definición de un problema público, el primero está relacionado con la construcción del problema como problema social, el cual resulta de la lucha de intereses entre actores sociales y políticos, teniendo mayores posibilidades de vencer quienes cuenten con recursos económicos más elevados y, el segundo aspecto, tiene que ver con la inscripción de dicho problema en la agenda de gobierno.

Ante esta premisa, es necesario conocer y valorar la percepción de los moradores respecto a la intervención de los proyectos por obras de infraestructura en su territorio, situación que se abordará en el análisis de los casos de estudio: Plan parcial Moravia y Macroproyecto Puente de la Madre Laura, dado que cada una de las experiencias contienen particularidades respecto a la interacción de los actores que intervienen en cada situación, donde cada uno de ellos posee una serie de intereses tanto colectivos como individuales, pero sin desconocer, que en el ámbito de lo público, existe una proyección en términos de transformación urbana, siendo un interés plasmado en cada uno de los instrumentos de planificación contenidos principalmente en el POT.

Desde esta perspectiva, según Lenoir (1989) citado por Roth (2002), hay tres fases en la promoción y publicidad de los problemas primero, que la situación en cuestión genere un impacto en la vida cotidiana de las personas, afectando de manera diferenciada a diversos grupos sociales; segundo, la transformación de la vida de los individuos, genera una tensión que conlleva un problema privado a un problema social, entendido éste como aquel que demuestra las falencias objetivas presentes en la sociedad y tiene reconocimiento social como un problema público (Olavarría, 2007), y tercero, es necesaria la intervención de personas o grupos que tengan la vocería del problema y el interés de posicionar un problema para que se vuelva público y así se consigue la institucionalización del mismo.

Con base en lo expuesto, las fases se materializan con la intervención de los proyectos de infraestructura en los territorios, los cuales pueden generar diferentes tipos de impactos sobre los moradores, estos pueden ser positivos o negativos, dependiendo de la intervención, situación que se expondrá en el abordaje de los casos comparativos en el siguiente capítulo.

Ahora bien, es importante mencionar que, durante la elaboración del diagnóstico para el diseño y formulación de la PPPMAEP, participaron moradores de proyectos ejecutados y en ejecución, concluyendo que “el problema público del capital humano reconoce la necesidad de proteger los modos y medios de vida de las unidades sociales para promover un desarrollo humano integral”. (Universidad Nacional, 2017, p.13), de esta manera, para definir un problema público, es necesario que exista una construcción social y política, por ello la importancia de la generación de espacios participativos entre los actores, lo cual permite una articulación para diferenciar las problemáticas que cada uno de ellos comparten o desconocen entre sí.

En este orden ideas, es relevante la siguiente afirmación para definir un problema público “todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización” (Subirats, 1992, p.47), es por ello que para el autor en mención, el planteamiento del problema se convierte en un asunto crucial, dado que “los problemas no se resuelven, se atienden, se mejoran y se transforman, constituyéndose en una tarea determinante para el analista, dado que de la definición del problema depende el ingreso a la agenda y, por consiguiente, el abordaje por parte de las autoridades públicas” (Ibíd, p.49), en este orden de ideas, con la generación de los traslados involuntarios de los habitantes donde se ejecutan las obras de renovación urbana, se deriva la necesidad por parte del Estado de brindar las alternativas de solución para atender dicha problemática, la cual es provocada por el desarrollo de obras de carácter público, por ello la necesidad de desarrollar acciones que benefician a los moradores.

En tal sentido, para Aguilar (2013), los problemas deben ser definidos estructurados y organizados de tal forma que se puedan abordar social y gubernamentalmente “de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles” (Aguilar, 2013, p.42), siendo este el objetivo de la formulación y diseño de la política pública en relación con los moradores, teniendo en cuenta que desde el Acuerdo 48 de 2014, se viene garantizando la ejecución de los proyectos de infraestructura allí contemplados, en cada uno de los periodos de gobierno, para el municipio de Medellín.

Al respecto, Roth (2017) plantea un esquema analítico para definir el problema público, el cual consiste en determinar seis factores: la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema, lo cual permite “comprender cómo funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar la lógica y comportamientos de éstos”. (Roth, 2017, p.60-61), factores que se deben tener en cuenta durante el análisis en los casos de estudio. Sin embargo, evitar que surjan formalmente los moradores es un asunto que requiere de la intervención del Estado.

Ahora bien, el problema como lo establece Aguilar (2013), es una situación referida por sujetos de carne y hueso, donde las percepciones y valoraciones de los ciudadanos son determinantes en la definición de los problemas públicos, de esta manera, los actores que intervienen en una política pública “se encuentran en distintos estadios de la sociedad, incluidos claramente actores estatales interesados en temas específicos de política pública” (Villaveces, 2009, p.8).

En ese sentido, la identificación de los actores que participan y ejercen influencia en la toma de decisiones políticas, no es una tarea sencilla, pero las motivaciones conllevan al conocimiento de las coaliciones que se pueden establecer entre los actores Meltsner (1992), es así que, en el marco de la protección a moradores, se puede encontrar dos tipos de coalición, una que puede ser las alianzas público-privadas, para facilitar la ejecución de los proyectos, mediante la continuidad establecida en cada uno de los instrumentos, como son el POT y los planes de desarrollo municipales y, la otra la coalición, que se derive por parte de los moradores de un territorio, quienes pueden estar a favor o en contra de la ejecución de los proyectos de renovación urbana.

De igual forma, Meltsner (1992) indica que los actores se distinguen entre sí por lo siguiente: las posturas que se adoptan frente a una determinada política, es decir, el grado de polarización depende del contexto y de la toma de decisiones, segundo los actores se diferencian por su interés y actividad y por último un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o, un Estado.

En este orden de ideas, los actores que intervienen en el diseño de la PPPMAEP, así como en la ejecución de las obras de infraestructura, pueden ser de varios tipos, los moradores quienes actúan de manera colectiva mediante organizaciones sociales o, de forma individual, dado que corresponden a los pobladores que deben ser trasladados de manera involuntaria, asunto que se abordará en el capítulo siguiente. También participan actores de carácter público privado que intervienen en la toma de decisiones. Dente y Subirats (2014), los definen como “un conjunto de sujetos con mecanismos estables y fuertes de interacción entre quienes lo integran, que pueden asegurar que quien hable en su nombre representa los intereses y los objetivos de una unidad superior” (Ibíd. p.76).

Es así como, en el diagnóstico del problema público de la Política Publica de Protección a Moradores y de acuerdo con la información de la Universidad Nacional sede Medellín (2017), participaron en su formulación como moradores, los siguientes actores: habitantes, líderes comunitarios de proyectos ejecutados como Naranjal, Puente de la Madre Laura y Ciudadela Nuevo Occidente, Juntas de Acción Comunal, Asocumales. A su vez, se incorporaron actores académicos, ONGs, el Consejo Territorial de Planeación de Medellín, el Concejo de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación e instituciones del orden municipal y empresas del sector privado, pero no se señalan con nombres propios.

En la interacción entre los actores mencionados, las creencias, las motivaciones, los recursos y los escenarios son elementos que inciden en la toma de decisiones de cada uno de ellos Meltsner (1992). Sin embargo, la categoría de análisis en la cual se centrará el estudio de caso corresponde a los moradores, quienes efectivamente participaron en la elaboración del diagnóstico.

II. Análisis de los proyectos de renovación urbana: Plan Parcial de Moravia y el Macroproyecto de la Madre Laura

El análisis que se desarrolla a continuación es el resultado del estudio de caso de los Proyectos de renovación urbana de Moravia (Plan de desarrollo Parcial de 2014) y Puente de la Madre Laura (Macroproyecto 2014), de acuerdo con la información disponible en el Observatorio de Reasentamientos de Población, según convenio suscrito entre la Personería de Medellín y la Universidad Nacional- sede Medellín. El propósito del estudio de caso es categorizar a los moradores, como actores relevantes en la definición del problema público en la formulación de la PPPMAEP y, a su vez, realizar un ejercicio comparativo de la condición de los moradores una vez ejecutados los proyectos de renovación urbana.

Así mismo, se llevó a cabo una revisión de los instrumentos de planificación, como el Plan Bio 2030, el Plan de Ordenamiento Territorial- POT, el Plan de Desarrollo 2012-2015 y el Plan de Desarrollo 2016-2019, donde se establece la categoría de análisis del presente trabajo investigativo: los moradores, y se contemplan el desarrollo de los proyectos de renovación urbana. A su vez, se realizó una revisión rigurosa de la normatividad vigente respecto a los POT, en el contexto nacional y local.

Por lo tanto, es importante hacer alusión a la definición de morador contemplada en el documento de diseño de diagnóstico del problema público, realizado por la Universidad Nacional (2017): “moradores, son todos los habitantes de un territorio; arrendatarios, propietarios, poseedores, comerciantes formales e informales, y todas aquellas personas que se benefician del territorio. También se es morador sin importar la actividad económica que se ejerza, si es formal o informal”.

Inicialmente se aborda el Plan Parcial de Moravia, cuya finalidad fue trasladar a un grupo poblacional para evitar una tragedia humana y ambiental producto de “la vulnerabilidad por riesgo químico debido a la presencia de gases y de lixiviados altamente tóxicos y de desplazamiento y de deslizamiento y que podían atentar contra la salud y la vida de quienes allí habitan” (Observatorio de reasentamientos y movimientos de población, 2016, p.14), dado la ubicación del botadero de basura a cielo abierto. Sin embargo, debe tenerse presente que la población allí asentada es producto de los desplazamientos ocasionados por la

violencia de la década de los años sesenta de la zona rural a la urbana y en los años noventa de los desplazamientos intraurbanos a causa de la violencia ejercida en la ciudad (Ibíd, p.11). No obstante, lo anterior, y en virtud del riesgo para los moradores, se aprueba la adopción del Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, mediante el Decreto 1958 de 2006, traslado de los moradores de Moravia a otros sectores de la ciudad.

Es importante resaltar, que la población se encontraba ubicada en “sitios de alta inestabilidad geotécnica, convivencia en hacinamiento crítico, deficiente calidad de las construcciones de las viviendas y crítica o nula prestación de los servicios básicos” (Ibíd, p.17), en este caso el traslado involuntario tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de los moradores, ha sido un proceso de largo plazo en el cual han intervenido instituciones como la Alcaldía de Medellín, quien estableció convenios interadministrativos con la Universidad Nacional y la Universidad de Antioquia y participaron instituciones como la UNESCO, la Universidad Politécnica de Cataluña y desde lo local el Área Metropolitana, en pro de la recuperación ambiental del sector.

Y en un segundo caso de estudio, el macroproyecto Puente de la Madre Laura, tuvo como objetivo conectar por medio de la construcción de un puente a la comuna 4 con la comuna 5 para el mejoramiento de la movilidad. Dicho proyecto fue aprobado durante la vigencia de la Administración municipal 2014-2015, y liderado por la Secretaria de Infraestructura física y la intervención de entidades como Empresa de Desarrollo Urbano- EDU y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED. De acuerdo con la información del Observatorio de reasentamientos y movimientos de población, boletín 2 de 2014, este macroproyecto es una necesidad para la ciudad, dado que se convierte en un foco de desarrollo vial para la conectividad urbana entre el nororiente y noroccidente de la ciudad.

En ambos casos, los moradores y habitantes de los territorios participaron durante la fase de ejecución del plan parcial y el macroproyecto respectivamente. Sin embargo, en el diseño metodológico y formulación de la PPPMAEP, elaborado por la Universidad Nacional, estuvieron presentes y se analizaron en los diferentes escenarios los puntos de vista de los pobladores para “entender e identificar situaciones y problemas presentados durante las intervenciones a través de narrativas propias de cada actor” (Universidad Nacional, 2017,

p.18). Sin embargo, de manera explícita en el documento en mención no especifican los actores que representan a los moradores en dichos proyectos.

Ahora bien, para analizar los casos enunciados, es necesario caracterizar a los moradores y los escenarios en los cuales se desarrollaron cada uno de los proyectos de renovación urbana. Para ello, se propusieron los siguientes criterios de caracterización de los moradores: contexto, tipo poblacional, condiciones socioeconómicas y organizaciones sociales que representan a los moradores.

Caracterización de la Población- Moradores		
Categorías	Plan Parcial de Moravia (2004)	Macroproyecto Puente de la Madre Laura (2014)
Instrumentos de planificación territorial	POT para Medellín 2000-2009 (Acuerdo 62 del año 2000). Plan Parcial de Mejoramiento Integral de Moravia, mediante el Decreto 1958 de 2006, movilizador del mayor número de moradores mediante reasentamiento involuntario realizado en el municipio hasta ese momento.	Macroproyecto, para conectar las comunas 4 y 5, adoptado en el Plan de Desarrollo “Medellín un hogar para la vida” 2012- 2015.
Tipo poblacional	2.164 familias población que viven en condiciones de pobreza extrema, siendo una población desplazada rural- urbano, década del sesenta por la violencia, y desplazada intraurbana, desde 1.990. Trasladas de manera involuntaria a sectores como: Castilla, Aranjuez, Manrique, Santa Cruz, Campo Valdés y 12 de Octubre.	2.160 habitantes, población desplazada, particularmente del Urabá. (Universidad Nacional, 2014, p.11) ⁶ .
Condiciones Socioeconómicas	Bajos e inestables ingresos (promedio por familia mes \$60.000)	Bajos e inestables ingresos Baja preparación académica Altos niveles de desempleo

⁶ En el Boletín no menciona los sectores a los cuales fueron trasladados los moradores.

	Baja preparación académica Altos niveles de desempleo	
Organizaciones Sociales	Comités Barriales que representaron a la población durante la ejecución de la obra de infraestructura.	Veeduría Padre Vicente Mejía / Mesa de propietarios que representaron a la población durante la ejecución de la obra de infraestructura.

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida del Observatorio de Reasentamientos de población en el Boletín 1 Moravia (2014) y en el Boletín 2 Puente de la Madre Laura (2014)

Una vez caracterizada la población, es importante resaltar que, en cada uno de los proyectos de renovación urbana, se contempla la reubicación de la población, en este sentido el traslado involuntario de la población se convierte en un tema crucial para la ejecución de los proyectos, a continuación se muestra en cada una de las situaciones expuestas los programas contemplados para la restitución de condiciones de vida y a su vez, la percepción de los moradores con respecto al desarrollo de las obras en sus territorios y el tratamiento brindado por la Administración municipal de turno, en relación con el traslado.

	Traslado involuntario de la Población	
	Plan Parcial Moravia	Macroproyecto Puente de la Madre Laura
Tipo de Programa	*Programa de adquisición de vivienda nueva y usada *Acompañamiento a la población hasta restablecer su calidad de vida *Garantías en términos de sostenibilidad	*Programa "renovando ciudad para la gente", contempla Vivienda de Interés Prioritario- VIP y Vivienda de Interés Social- VIS *Adquisición de Vivienda Usada *Reubicación de las unidades de negocio

Percepción de los moradores	<ul style="list-style-type: none"> *Ausencia de información de la ejecución del proyecto, previo al inicio de las obras civiles. *Consideran que no han sido escuchados por la Administración Municipal *Falta de información respecto a los derechos de los moradores *Inconformidad por el cambio en el modelo de vivienda de informal a formal *Desacuerdo con el pago de servicios públicos y de impuestos *Desconfianza por los avalúos realizados *Faltencias a nivel estructural de las viviendas nuevas *Inconformidad por el traslado a otros sectores de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> *Ausencia de información oportuna de la ejecución del proyecto, previo al inicio de las obras civiles. *Carencia de un plan para la atención de la población previo al inicio de las obras *Inconformidad por los avalúos realizados, por la empresa contratada por la EDU *Malestar porque no hubo una comunicación directa con la Administración municipal, para ser escuchados respecto a sus inconformidades. *El dinero de los arriendos temporales no fue suficiente *Carencia de criterios de igualdad en los avalúos realizados de los predios que habitaban los moradores *Inconformidad por el traslado a otros sectores de la ciudad
-----------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida del Observatorio de Reasentamientos de población en el Boletín 1 Moravia (2014) y en el Boletín 2 Puente de la Madre Laura (2014)

De acuerdo con la información descrita, vale la pena aclarar que hace parte del resultado obtenido una vez se ejecuta la obra de renovación urbana en el territorio y los moradores deben acogerse a algunos de los programas establecidos, para efectuarse el traslado involuntario, durante el análisis del documento de formulación de la PPPMAEP, se evidencia que estos programas se proyectan ser homologados, “es importante que la Política Pública de PMAEP incluya dentro de sus herramientas, la elaboración de un estudio detallado que permita identificar las estrategias a implementar para reducir los riesgos de incremento de las condiciones de inequidad de los moradores por el desarrollo de unidades habitacionales” (Universidad Nacional, 2017, p.28).

Respecto a la percepción de los moradores, primero se identifica que las organizaciones sociales se conforman durante la ejecución de los proyectos como veedores de la garantía de los derechos de los moradores y no durante la formulación de la PPPMAEP. Sin embargo, no todos los pobladores hacen parte de dichas organizaciones y actúan como actores individuales, en la formulación de la política pública, las organizaciones sociales, fueron nombradas de manera general, razón por la cual no es posible identificar si una vez culminado el proyecto, dichas organizaciones continuaron vigentes y si participaron en la elaboración del diagnóstico

Segundo, en cada una de las situaciones expuestas se muestra que la percepción de los moradores respecto a la ejecución de las obras en sus territorios es similar, los aspectos

positivos son prácticamente nulos y las condiciones sociales y económicas similares, aunque la finalidad de cada obra tuviera un objetivo distinto.

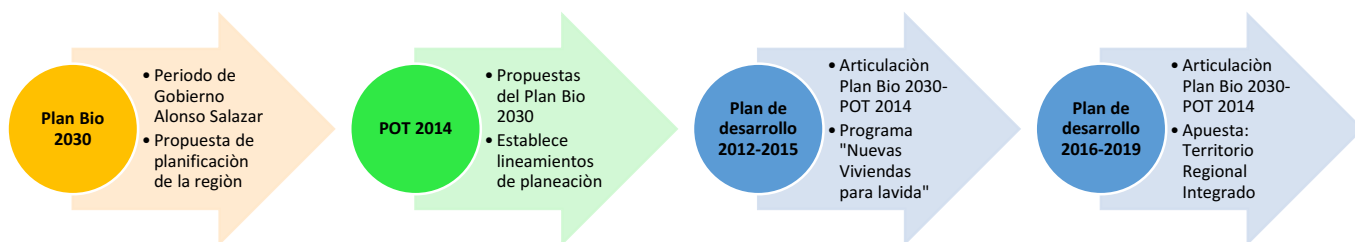
En concordancia, en la formulación de la PPPMAEP, se contempla lo siguiente:

“un tercer campo problemático relacionado con las Divergencias e intereses frente a la participación en los proyectos de intervención; asunto que genera tensiones por cuanto no se dimensionan adecuadamente los alcances; generando sobre expectativas desde las comunidades sobre su injerencia en la ejecución de los proyectos y desde las entidades una percepción de que los escenarios de participación de las comunidades siempre son suficientes. Esta brecha en la percepción acerca de los escenarios de participación ciudadana sumado a la inexistencia de legislación concreta o marcos de intervención para la protección a los moradores favorece la aparición de problemáticas de relacionamiento entre el Estado, los ciudadanos y las comunidades”. (Ibíd, p.35).

De esta manera, se evidencia que existe una relación en términos de percepción de los moradores por la ejecución de los proyectos en sus territorios, que coincide tanto en la fase de ejecución de la obra como en la formulación y diseño de la Política Pública PMAEP.

Ahora bien, es importante establecer cómo se origina el concepto de moradores en los diferentes instrumentos de planificación en Medellín: planes de ordenamiento territorial, planes parciales y planes de desarrollo municipales, con la finalidad de identificar de qué manera los moradores están asociados a los proyectos de renovación urbana, el surgimiento del proceso de traslado involuntario, y anticipar su rol en la definición del problema público en la formulación de la política pública que se analiza en este estudio.

Para ello, fue necesario realizar una revisión del Plan Bio 2030, el Plan de Ordenamiento Territorial- POT, el Plan de Desarrollo 2012-2015 y el Plan de Desarrollo 2016-2019, mediante la siguiente línea de tiempo:



Fuente: Elaboración propia con base al Plan BIO 2030, POT 2014, Plan de desarrollo 2012-2015 y Plan de desarrollo 2016-2019

Teniendo en cuenta el diagrama expuesto, puede evidenciarse que entre los cuatro instrumentos existe una secuencia la cual conversa en términos de desarrollo y de sostenibilidad, en el marco de una ciudad que pretende mostrar una imagen distinta a la de la época de violencia, representándose como un polo de desarrollo en el largo plazo, el cual involucra a todo el Valle Aburrá. Sin embargo, la materialización de los proyectos, genera el traslado involuntario de población, dado que se requieren los territorios para la transformación urbana en el largo plazo.

De esta manera, se cuenta como punto de partida el Plan Bio 2030, originado durante el período de gobierno de Alonso Salazar que “es un plan territorial de carácter estratégico que amplía el horizonte de planificación de la región al año 2030. Está enfocado en la acción de construir propuestas articulando de manera simultánea la escala de planificación metropolitana con la escala proyectual” (Plan Bio 2030, 2011, p.18); así mismo, concibe tres ámbitos de intervención para los próximos treinta años: actividad y hábitat, movilidad y transporte, y medio ambiente y espacio público, los proyectos de renovación urbana elegidos como caso de estudio, están alineados con cada uno de los ámbitos mencionados.

Posteriormente, en el año 2014 se lleva a cabo la actualización del POT de Medellín por medio del Acuerdo No. 48, el cual utiliza como referente los principios establecidos en el

Plan BIO 2030 y establece seis apuestas territoriales para ejecutarse en un rango de 12 años: urbanismo ecológico, equidad territorial municipal y gestión asociativa, revitalización y diversificación económica, construcción colectiva del territorio, consolidación del sistema físico espacial y mejoramiento de las capacidades institucionales (POT, 2014, p.5). En este sentido, el POT contempla los lineamientos para la transformación de la ciudad y es en este sentido donde se enuncian los Proyectos de renovación urbana y se formula la necesidad de una Política Pública de moradores con unos principios rectores por la ejecución de dichos proyectos.

En cuanto al Plan de Desarrollo 2012-2015, en el periodo de Gobierno de Aníbal Gaviria, en el programa de “Nuevas viviendas para la vida”, el cual consistía en “el mejoramiento integral del hábitat para consolidar los tejidos barriales, veredales, las centralidades vecinales y hacer corredores habitables articulando la vivienda a las soluciones de movilidad y transporte público en forma coordinada y articulada con los Proyectos Urbanos Integrales” (Plan de desarrollo, 2012, p.90), su principal interés fue la ejecución del macroproyecto Puente de la Madre Laura. Sin embargo, los moradores no fueron reconocidos previo al inicio del proyecto, como se evidencia en la percepción de estos sobre la ejecución de las intervenciones.

Finalmente, el Plan de Desarrollo 2016- 2019, periodo de Gobierno Federico Gutiérrez, contempla una “Dimensión Estratégica que consiste en la intervención integral del territorio y la recuperación del centro” (plan de desarrollo, 2015, p.293), y enfatiza desde su introducción que no es posible plantearse un proceso de Renovación Urbana sin contemplar lo establecido en el Plan BIO 2030 y en el POT (Acuerdo 48 de 2014), cabe resaltar que los moradores son enunciados, como aquellos que habitan una vivienda con calidad humana, a diferencia de lo planteado en el POT, donde la protección a moradores es concebida como “fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular” (POT, 2006, p.4).

Con lo enunciado en los diferentes instrumentos de planificación, se identifica que los moradores son actores que hacen parte de un territorio, quienes deben trasladarse de manera

involuntaria por la ejecución de obras de renovación urbana contempladas en cada uno de los instrumentos enunciados.

III. Conclusiones

El desarrollo de proyectos de renovación urbana contemplados en los diferentes instrumentos de planificación urbana, conllevan a determinar que el problema publico en la formulación de la PPPMAEP, se deriva de los intereses de los actores públicos por las apuestas en términos de desarrollo urbanístico en el largo plazo. Es por ello, que los moradores se han convertido en una población objetivo relevante para el Estado, dado que corresponden a los habitantes de los territorios que deben trasladar de manera involuntaria para la materialización de las obras, muestra de ello fue la participación activa de los moradores durante el proceso de diagnostico desarrollado por la Universidad Nacional. Sin embargo, no fue posible determinar la concordancia de los actores de tipo colectivo que representaron a los habitantes durante la ejecución de las obras de infraestructura, dado que estos fueron no enunciados puntualmente.

Así mismo, se puede definir que el Estado es el que ha determinado los proyectos de renovación urbana, es decir, nos encontramos frente a un modelo *top down*, donde los moradores se vuelven en actores relevantes en la fase ejecución de los proyectos, situación que fue soportada donde se enuncio la percepción de estos, referente con el desarrollo de las obras en sus territorios.

Es importante resaltar que para la materialización de los proyectos de renovación urbana se requieren de unas alianzas públicos privadas (Universidad Nacional, 2017, p.77) por medio de contratos y convenios, pero el problema público, no se deriva de una naturaleza privada. De hecho, en los documentos revisados de la Universidad Nacional, estos actores son mencionados de manera general, se enuncia que participaron en la formulación de la PPPMAEP pero no se señalan nombres propios.

Con relación a la protección a moradores, el Estado debe homologar los programas a implementar con este grupo poblacional, en tres momentos *Exante*, *Durante* y *Expost*, por

las afectaciones físicas, económicas y psicológicas que conlleva un traslado involuntario, teniendo en cuenta el cambio en las condiciones de vida y la alteración del tejido social.

Teniendo en cuenta los análisis de caso, se denota que existe una desvinculación y desestructuración de la relación morador- territorio, es por ello que los programas proyectados para este grupo poblacional deben ser a largo plazo, donde la Gestión Social desde la Administración Municipal, como responsable de la materialización de los proyectos acompañe a los moradores durante todo el proceso del traslado involuntario.

Finalmente, estas transformaciones urbanas conllevan a establecer una mirada regional, que “considera que en las próximas décadas el único camino viable para la construcción de gobernanza metropolitana será el compromiso de los municipios y de sus ciudadanos” (Plan Bio 2030, 2011, p.29), entendiendo que estos procesos hacen parte del desarrollo territorial, pero a su vez, requiere de una intervención responsable, ética y transparente enmarcada en la garantía de derechos con los moradores.

Referencias

Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México, MAPorrúa.

Aguilar, L. (2013). Gobernar por políticas públicas. En: El estudio de las políticas públicas. México, MAPorrúa.

Alcaldía de Medellín (2012). Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf

Alcaldía de Medellín (2016). Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos”. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidado v229FEB16.pdf

BIO 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá (2011). Recuperado de http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/SiteAssets/Paginas/bio-2030-publicacion/urbam_eafit_2011_%20bio2030.pdf

Concejo de Medellín (1 de abril 2018). Debate a la Política Publica de Protección a moradores. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3EFYQ0Q8WEo>.

Eslava, A. (2011). El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Meltsner, Arnold. 1992. La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas en Luis Aguilar (comp.). México, MAPorrúa.

Observatorio de Reasentamientos y movimientos de población (2014). Recuperado de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/dependencias/asesores-despacho/observatorio-de-reasentamientos-y-movimientos-de-poblacion>.

Olavarria, M (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Chile, Eolo Díaz-Tendero.

ONU-HABITAT, por un mejor futuro. América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://es.unhabitat.org/>

Plan de Ordenamiento Territorial (2014). Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/Gaceta4267ACUERDO48POTinternet.pdf

Roth, A. (2017). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora.

Subirats, J. (1994). Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos en Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para la Administraciones Publicas. Madrid, España.

Universidad Nacional de Colombia, (2017). Implementación del diseño metodológico y formulación de la Política Publica de Protección a moradores, actividades económicas y productivas para el

municipio de Medellín. Recuperado de [file:///C:/Users/katherine/Desktop/Moradores/Diagnóstico%20Problema%20Público Síntesis Feb 13.pdf](file:///C:/Users/katherine/Desktop/Moradores/Diagnóstico%20Problema%20Público_Síntesis_Feb_13.pdf)

Universidad Nacional de Colombia (2014). Boletín 1 Moravia. Recuperado de <file:///C:/Users/katherine/Desktop/Moradores/boletin%20moravia.pdf>

Universidad Nacional de Colombia (2014). Boletín 2 Puente Madre Laura. Recuperado de <file:///C:/Users/katherine/Desktop/Moradores/boletin%20puente%20madre%20laura.pdf>

Villaveces Niño, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Revista Opera*, (9), 7-22.